

PEREMAJAAN PERMUKIMAN DENGAN PENDEKATAN PEMBANGUNAN YANG BERTUMPU PADA MASYARAKAT SEBAGAI ALTERNATIF PENANGANAN PERMUKIMAN KUMUH

Dicky Handrianto

ABSTRACT

In dealing with the problem of slum area, people often become the victim of the way the problem is handled. Encountered with difficulties and the desire to deal with the problems quickly, often result in temporary cure which is harmful to people and often ended with eviction.

Excluding people in the decision making process and put them only as object of the action resulted in failures which always accompany the handling of slum area. Unreachable sustainability and social conflict which obstruct the handling process are some of the failures in dealing with the slum area problems.

Slum area renewal with community based development approach is an alternative which is trying to answer and eliminate the weaknesses of the conventional handling process.

An approach which is different from the customary procedure will require a bigger effort to implement. All comes back to us.... Are we willing to do it?

PERMASALAHAN PERMUKIMAN KUMUH DI INDONESIA

Permukiman kumuh merupakan permasalahan klasik yang sejak lama telah berkembang di kota-kota besar. Walaupun demikian hingga saat ini, permasalahan permukiman kumuh masih menjadi "momok" bagi pengembangan suatu kota.

Laju perkembangan kota yang semakin pesat membuat pemanfaatan lahan yang semakin kompetitif, sedangkan di sisi lain perkembangan kota menjadi daya tarik urbanisasi yang pada akhirnya menyebabkan tingginya permintaan akan tempat tinggal di dalam kota. Tingkat kemampuan ekonomi yang sangat rendah dari masyarakat dan keterkaitan yang tinggi dengan tempat mata pencaharian, menyebabkan berdirinya permukiman-permukiman masyarakat yang dipaksakan untuk

berada di dalam kantong-kantong kota. Sejalan dengan itu kemampuan ekonomi yang rendah mengakibatkan pula masyarakat tidak dapat membenahi kondisi lingkungannya dari kondisi yang substandar. Kumulasi kondisi ini mengakibatkan suburnya perkembangan kumuhan di lokasi permukiman tersebut.

Di sisi lain, lambatnya pengantisipasi oleh pemerintah dalam menangani permukiman ini, bahkan hingga bertahun-tahun, menyebabkan semakin kuatnya eksistensi dari permukiman tersebut. Berdasarkan status tanahnya, beberapa permukiman kumuh berdiri di atas tanah negara atau tanah milik. Untuk yang berada di atas tanah negara maupun tanah yang tidak diperuntukkan untuk permukiman, umumnya penanganan akan lebih diarahkan pada tipe ini sudah lebih jelas bila

pemecahan masalah harus dikaitkan dengan masalah pertanahan.

Tetapi bagaimana dengan permukiman yang berada di atas tanah milik? Dengan salah satu kronologi penyebab permukiman kumuh seperti dipaparkan di atas, dan dikaitkan dengan pengertian status tanah milik yang benar, maka ditemui bahwa sebagian besar yang digolongkan berada di atas "tanah milik", ternyata lebih tepat jika dikatakan "dikuasai" atau "dimiliki" oleh masyarakat secara historis. Pada tipe yang terakhir ini, selain secara historis umumnya tidak terdapat aspek legal yang kuat untuk kepemilikan lahan.

Status tanah yang abu-abu ini (baca: mengambang), menjadi kendala yang sangat sulit dalam melakukan penanganan. Pengakuan terhadap "kesahan" permukiman ini menjadi kendala yang besar dalam penanganan yang akan dilakukan. Ironisnya, pemerintah di satu sisi tidak mengakui keberadaan permukiman kumuh ini, akan tetapi di sisi lain secara tidak langsung pemerintah memfasilitasi permukiman ini untuk menjadi eksis melalui pengakomodasian prasarana dan sarana di dalam lingkungan (listrik, air, dll.) bahkan hingga pemberian sertifikat tanah kepada masyarakat penghuni.

Ketidak konsistenan dari sikap yang diambil oleh pemerintah ini menjadi bumerang bagi pemerintah sendiri dalam melakukan penanganan. Sehingga pada beberapa kasus, kondisi yang sangat sulit dan keinginan untuk cepat menata kembali kawasan permukiman tersebut (walaupun sesuai dengan rencana peruntukannya untuk permukiman) akhirnya mengarahkan pemerintah untuk melakukan upaya penanganan dengan "penggusuran".

Berangkat dari konteks tersebut, ada satu hal yang harus dipertanyakan. "Apakah penggusuran merupakan jalan yang tepat untuk penanganan permukiman kumuh dengan kondisi seperti di atas?"

BEBERAPA PENDEKATAN PENANGANAN PERMUKIMAN KUMUH

Dalam permasalahan permukiman kumuh, di samping masalah lingkungan, hal yang menjadi masalah utama adalah kondisi rumah tinggal yang sub-standar yang lebih disebabkan oleh ketidakmampuan dalam pengadaan rumah dan rendahnya kesempatan terhadap akses pengadaan tersebut.

Beberapa tindakan telah dilakukan dalam meningkatkan pengadaan rumah tinggal khususnya untuk masyarakat ekonomi lemah. Sedemikian mendesaknya masalah ini hingga pemerintah mencanangkan target untuk memenuhi pengadaan 600.000 unit rumah pada akhir Repelita VI. Pola yang digunakan dalam memenuhi target ini masih mengandalkan pada pola suplai. Berbagai upaya telah dilakukan, mulai dari pemberian fasilitas kemudahan hingga beberapa peraturan yang dikeluarkan untuk membentuk iklim yang menunjang percepatan pengadaan rumah masyarakat ekonomi lemah. Termasuk dalam hal ini adalah kewajiban yang dikenakan kepada pihak pengembang untuk membantu pengadaan rumah sederhana maupun rumah susun murah.

Mengacu pada data "National Report" yang disampaikan pada Konferensi Habitat II di Istanbul, Turki tahun 1996, ternyata hanya 15% dari kebutuhan tersebut yang dapat dicapai dengan pola suplai. Hal ini mengindikasikan bahwa pendekatan pengadaan rumah dengan pola suplai saja tidak akan menjamin tercapainya target kebutuhan perumahan yang telah dicanangkan. Kondisi seperti ini mendorong perlunya dicari suatu alternatif pendamping bagi pola yang ada dengan lebih melibatkan pihak masyarakat sebagai subyek dari pengadaan rumah mereka sendiri.

Dengan adanya keterbatasan kemampuan pemerintah dalam hal pendanaan dan guna menunjang keberlanjutan program pengadaan perumahan, rupanya perlu dilakukan pengembangan suatu paradigma dengan

mendudukkan dan merubah peran pemerintah dari fungsi *penyedia (provider)* menjadi *pemampu (enabler)* dalam pengadaan rumah.

Dalam fungsinya sebagai *enabler*, peran pemerintah lebih diarahkan untuk memberikan dukungan kemudahan dan mengkomodasi dari sisi non bangunan rumah (seperti: prasarana, sarana, dan akses sertifikasi) yang pada akhirnya akan memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk membangun rumahnya sendiri.

Bila kita tinjau lebih lanjut, ternyata pola pengadaan perumahan, apapun bentuknya, masih terasa hanya mengarah kepada pengadaan rumah baru di atas tanah yang baru, sedangkan di permukiman kumuh dimana masalah pengadaan perumahan merupakan sisi terbesar yang terjadi di kota-kota besar justru hampir belum dilirik. Hal yang patut menjadi perhatian kita adalah, "Apakah dalam menyelesaikan masalah pengadaan perumahan bagi masyarakat yang berada di permukiman kumuh yang "sah" harus pula keluar dari lokasinya, sedangkan di sisi lain mereka memiliki keterkaitan yang erat dengan lokasi mata pencaharian mereka dan eksistensi permukiman yang secara tidak langsung telah diakui oleh pemerintah? Dalam kondisi seperti ini, bukanlah suatu hal yang mustahil, bila diberikan "polesan" sedikit dan pemampuan dari pemerintah maka masyarakat akan dapat membenahi permukimannya sendiri.

PERMUKINAN KUMUH DAN PEREMAJAAN KOTA

Peremajaan kota merupakan suatu upaya untuk meningkatkan kemampuan lahan suatu kawasan kota dan mengembalikan manfaat lahan tersebut sesuai dengan potensi dan kegunaan optimal dari lahan tersebut. Dengan demikian diharapkan kegiatan peremajaan kota dapat memberikan "hasil balik" kepada pengembangan kota melalui pemanfaatan sumber

daya lahan kota secara tepat dan pemberian vitalitas baru kepada kawasan kota yang diremajakan.

Peremajaan permukiman kumuh merupakan porsi terbesar dalam peremajaan kota. Umumnya kawasan permukiman kumuh inilah yang sering mengalami perubahan atau peningkatan nilai melalui peremajaan kota. Melalui peremajaan kota ini diharapkan "emas" yang berada di lahan kawasan permukiman kumuh dapat "digali" sesuai dengan nilai pemanfaatan yang optimal dari "emas" tersebut.

Dalam konteks dampak negatif, seringkali penanganan yang dilakukan terhadap kawasan permukiman kumuh dapat menggali emasnya, akan tetapi bukan masyarakat di atas lahan tersebut sebelumnya yang dapat menikmati "emas" yang telah tergali. Hal ini kerap ditimbulkan karena ketidakmampuan dari masyarakat yang ada di atasnya untuk mengetahui potensi yang ada apalagi untuk menggali emas tersebut.

TIPOLOGI PEREMAJAAN

Status kepemilikan lahan dari suatu kawasan yang akan diremajakan akan sangat mempengaruhi bentuk penanganan dan seberapa jauh tingkat keterlibatan dari masing-masing pelaku peremajaan dapat terlibat dalam pembiayaannya. Pada lahan dengan status tanah negara umumnya peran pemerintah dalam upaya mengembangkan kawasan tersebut menjadi lebih besar dibandingkan pelaku lainnya. Sedangkan pada kawasan dengan status tanah milik masyarakat, umumnya peran masyarakat dalam membiayai pendanaan pembangunan lingkungannya menjadi lebih besar dan dominan dibandingkan dengan pelaku lainnya.

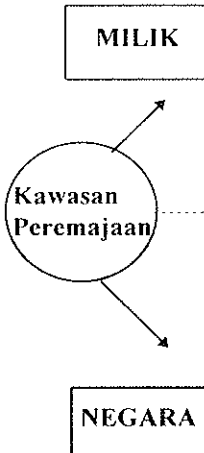
Bila dikaitkan dengan pengertian peremajaan kota sebagai upaya untuk menata kembali suatu kawasan permukiman tertentu guna mendapatkan nilai tambah yang lebih memadai dari kawasan tersebut

sesuai dengan potensi serta nilai ekonomi yang dimiliki oleh lahan tersebut, maka dengan sendirinya bentuk penanganan peremajaan sangat ditentukan oleh Nilai Ekonomi Lokasi (N.E.L.) dari kawasan yang akan diremajakan.

Suatu kawasan dengan N.E.L. tinggi akan memiliki penanganan yang berbeda bila dibandingkan dengan kawasan yang memiliki N.E.L. rendah. Pada kawasan dengan N.E.L. tinggi umumnya lebih banyak dapat melibatkan kegiatan komersial untuk mendukung pengembangan potensi yang ada di kawasan tersebut. Hal ini disebabkan beberapa keuntungan strategis yang dapat ditawarkan sebagai modal pengembangan kegiatan komersial. Sedangkan pada kawasan dengan N.E.L. umumnya pengembangan kawasan dilakukan dengan tidak melibatkan kegiatan non permukiman (komersial) sebagai komponen pengembangan kawasan.

Keterkaitan kondisi N.E.L. terhadap kategori status kepemilikan lahan menimbulkan beberapa sifat pendanaan dan dominasi dari kedudukan masing-masing pelaku dalam pembiayaan peremajaan.

1. Lahan dengan status tanah negara dan memiliki N.E.L. tinggi umumnya akan dapat melibatkan peran swasta lebih banyak dalam pendanaan peremajaan kawasan. Pada jenis ini pemerintah akan lebih banyak bertindak sebagai pemilik asset dan peranan pengembangan kawasan lebih banyak diperankan oleh swasta dan pemerintah.
2. Lahan dengan status tanah negara dan N.E.L. rendah, umumnya pemerintah lebih banyak memegang peranan dalam pembiayaan pembangunannya, disamping masyarakat di dalam kawasan.

TIPOLOGI PEREMAJAAN DAN KECENDERONGAN PENANGANAN			
STATUS TANAH	POTENSI	KECENDERONGAN PENANGANAN	PERAN PELAKU
	N.E.L. TINGGI	Pengembangan/ Perubahan Fungsi Guna Lahan → Komersial	MASYARAKAT SWASTA PEMERINTAH
	N.E.L. RENDAH	Fungsi Tetap "Permukiman"	MASYARAKAT SWASTA PEMERINTAH
	N.E.L. TINGGI	Perubahan Fungsi → Komersial	PEMERINTAH SWASTA MASYARAKAT
	N.E.L. RENDAH	Intervensi Dengan Pengembangan Fungsi → Komersial	PEMERINTAH SWASTA MASYARAKAT

3. Lahan dengan status tanah milik dan N.E.L tinggi, memiliki kemungkinan yang sangat besar untuk melibakan swasta dalam pembiayaan kawasan-nya.
4. Sedangkan lahan dengan status tanah milik dan N.E.L rendah, penanganan yang dilakukan sangat terbatas dan hanya ditangani oleh pihak masyarakat dibantu oleh Pemda. Pada tipe ini sama sekali tidak terdapat daya tarik komersial yang dapat dikembangkan atau kalaupun ada maka investasi prasarana yang harus disediakan sangat besar bahkan tidak sebanding dengan manfaat yang akan diperoleh.

Dengan mengacu pada perannya yang cukup besar pada tipologi di atas tanah negara, maka pemerintah telah banyak memiliki beberapa usulan penanganan untuk tipologi ini, termasuk dengan keluarnya Inpres No. 5 tahun 1990 tentang Peremajaan Permukiman Kumuh di Atas Tanah Negara.

Sedangkan permukiman kumuh di atas tanah milik khususnya untuk tipologi ke empat (4), mengingat sedikitnya peluang dan banyaknya masalah mengakibatkan tipe ini banyak yang “terlanta” dalam penanganannya. Karena itulah pada pembahasan selanjutnya pengertian dan kajian peremajaan permukiman kumuh hanya akan dibatasi pada tipologi ini.

BEBERAPA KEGAGALAN DALAM PEREMAJAAN PERMUKIMAN KUMUH

Walaupun peremajaan kota dipandang sebagai suatu alternatif penanganan permukiman kumuh, tetapi dalam pelaksanaannya banyak yang menemui kegagalan. Beberapa penyebab yang sering terjadi adalah:

1. Seringkali tanpa disadari peremajaan didudukkan dan dianggap hanya sebagai suatu karya kerja dari pemerintah.

Kondisi ini pada akhirnya selalu mengarah kepada pendekatan Top-Down dan bersifat proyek dalam penangannya. Hasil yang paling sering dirasakan adalah ketidaksinkronan program yang akan dilaksanakan dengan aspirasi dan kemampuan masyarakat sebagai komunitas di atasnya yang seharusnya didudukkan sebagai subyek dari pembangunan/penanganan yang akan dilaksanakan.

2. Tidak terjadinya keberlanjutan (*sustainability*) penanganan yang lebih disebabkan oleh penentuan penanganan yang tidak didasari pada keterjangkauan (*affordability*) dari masyarakat maupun pemerintah daerah dalam menjamin keberlangsungan program. Pada kondisi seperti ini sering ditemui program-program yang tidak memiliki kemampuan *cost recovery* sehingga mengakibatkan program penanganan tersebut tidak dapat bergulir bahkan di lokasi yang sama sekalipun. Tidak/kurang dilibatkannya masyarakat dalam perencanaan yang partisipatif juga menyebabkan tidak adanya rasa kepemilikan terhadap program yang sedang dijalankan, sehingga bila pada gilirannya penanganan tersebut harus dikelola/ditindaklanjuti oleh masyarakat maka akan menemui hambatan yang sangat besar.

3. Ketidakterpaduan program dalam melakukan penanganan yang dilakukan oleh seluruh pelaku. Disamping menimbulkan beban biaya yang besar dan tidak efektif, kondisi ini menyebabkan hilangnya kesempatan untuk dilakukan subsidi silang yang dapat dihasilkan dari adanya kemitraan dalam penggalangan sumber dana. Sering kali peremajaan didudukkan sebagai proyek bukan sebagai payung dari program penanganan yang akan dilakukan, sehingga segala pendekatan dan konsekuensinya dianggap sebagai proyek.

4. Permasalahan permukiman kumuh masih lebih dianggap sebagai masalah fisik belaka, sehingga pemecahan masalah yang dilakukan lebih menitikberatkan program penanganan fisik daripada masalah sosial ekonomi dan kemampuan sumber daya manusia yang seringkali justru menjadi penyebab utama kekumuhan.

Dari kondisi tersebut tampak bahwa kegagalan penanganan lebih disebabkan tidak dilibatkannya masyarakat dalam proses penanganan dan dalam proses pengambilan keputusan. Dalam arti lain masyarakat masih menjadi pelaku pasif dari penanganan.

PEREMAJAAN PERMUKIMAN KUMUH YANG BERTUMPU PADA MASYARAKAT

Pendekatan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat (PBPM) merupakan suatu pola pendekatan yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama (subyek) dalam pembangunan, sehingga semua keputusan dan tindakan pembangunan didasarkan pada: Aspirasi, Kepentingan/Kebutuhan, Kemampuan dan Upaya Masyarakat.

Penggunaan pendekatan PBPM dalam peremajaan permukiman kumuh ditujukan untuk mengeliminasi kegagalan penanganan yang dilakukan dengan pola konvensional sebelumnya. Pada peremajaan dengan pendekatan PBPM, masyarakat diajak bersama-sama mengenali (*self-help survey*) permasalahan dan “emas” yang dapat digali oleh mereka, dan selanjutnya duduk bersama-sama (*participatory planning*) merencanakan pengolahan emas yang ada di lahan mereka. Dengan cara demikian pemanfaatan “emas” tersebut langsung dapat dirasakan oleh masyarakat di kawasan tersebut.

Pada pendekatan PBPM, masyarakat diletakkan sejajar dengan para pelaku peremajaan lainnya (pemerintah daerah, instansi terlibat, swasta, lembaga

pendanaan, dll.) Bila pada pola pembangunan umum masyarakat yang berpartisipasi, maka pada pola yang menempatkan masyarakat sebagai subyek ini, partisipasi justru diharapkan datang dari pelaku lain selain masyarakat.

Disadari bahwa dengan pendekatan PBPM, dimana unsur kesepakatan seluruh pelaku menjadi hal terpenting dalam prosesnya, maka dibutuhkan waktu yang lebih lama dan bertahap dalam melaksanakannya sebagai konsekuensi pelibatan masyarakat dengan porsi terbesar. Berbeda dengan pola penanganan lain, dengan penambahan pelibatan tersebut, maka akan semakin banyak keinginan dan kemampuan dari kepala para pelaku yang harus “disesuaikan”.

Dengan lebih menitikberatkan kepada keberlanjutan penanganan yang dilakukan, maka pada peremajaan dengan pendekatan PBPM lebih berorientasi kepada “proses” (*process oriented*) daripada “produk fisik” yang harus diselesaikan dalam waktu cepat.

PENERAPAN PEREMAJAAN PERMUKIMAN KUMUH BERTUMPU PADA MASYARAKAT DI KELURAHAN 12 ULU - PALEMBANG

Peremajaan Permukiman Kumuh di Kelurahan 12 Ulu, Palembang, merupakan salah satu contoh kasus penanganan peremajaan dengan menggunakan Pendekatan Pembangunan Bertumpu pada Masyarakat (PBPM). Tipologi peremajaan pada kasus ini adalah peremajaan yang dilakukan di atas tanah milik masyarakat dengan nilai ekonomi lokasi yang sangat rendah dan tanpa memiliki daya tarik komersial (tipologi ke-4).

Areal peremajaan di Kelurahan 12 Ulu mencakup 16 hektar daerah kumuh di tepi Sungai Musi, Kotamadya Palembang. Kasus ini merupakan gambaran karakteristik permukiman kumuh yang umumnya terdapat di Indonesia, khususnya yang berada di luar Pulau Jawa.

KONDISI PERMUKIMAN KUMUH

Permukiman kumuh di Kelurahan 12 Ulu menghadapi berbagai permasalahan rumit baik secara fisik, sosial maupun ekonomi:

- Lingkungan permukiman memiliki kepadatan bangunan yang tinggi, lebih dari 120 rumah per hektar dengan tata bangunan yang tidak teratur dan kondisi bangunan semi permanen.
- Kepadatan penduduk sangat tinggi, lebih dari 440 jiwa per hektar.
- Sebagian besar penduduk adalah pekerja informal dengan potensi ekonomi rendah dan pada umumnya berpendapatan kurang dari Rp. 200.000 per bulan.
- Kondisi prasarana dan infrastruktur yang buruk secara kualitas dan kuantitas.
- Dengan terpengaruh pasang surut, maka lahan efektif yang dapat digunakan adalah sebatas bangunan rumah.
- Masyarakat belum terlayani oleh fasilitas air bersih, keterbatasan kemampuan ekonomi mereka menyebabkan kebutuhan air bersih dipenuhi dengan memanfaatkan air genangan dari sisa air pasang surut sungai di sekitar rumah yang bercampur dengan sampah. Kebutuhan air minum harus dibeli dalam bentuk pikulan yang menghabiskan biaya lebih kurang Rp. 20.000 per bulan/keluarga.
- Status kepemilikan tanah di lingkungan ini adalah tanah yang dimiliki oleh masyarakat secara historis, (ini adalah salah satu pertimbangan mengapa keterlibatan dan aspirasi masyarakat sangat penting dalam menentukan bentuk penanganannya).

Akumulasi dari semua kelemahan kondisi lingkungan yang ada menyebabkan nilai ekonomi dari lokasi tersebut sangat rendah dan tidak memiliki peluang pengembangan kawasan ke arah kegiatan yang non permukiman murni (seperti

komersial), bahkan dalam bentuk fungsi campuran sekalipun.

Selain masalah di atas, terdapat beberapa keuntungan yang dapat dimanfaatkan sebagai potensi dalam penanganannya, antara lain adalah:

- Tingginya permintaan terhadap rumah sewa.
- Banyaknya kegiatan usaha industri rumah tangga/sektor informal sebagai peluang dalam pengembangan ekonomi atau penambahan income masyarakat di daerah tersebut.
- Kondisi lingkungan yang semi permanen memudahkan kemungkinan untuk membangun kembali daerah ini sebagai kawasan permukiman.
- Kesesuaian dengan rencana peruntukan lahannya sebagai kawasan permukiman dan perumahan.

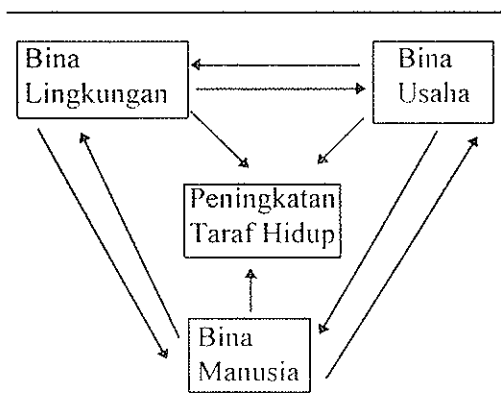
Berdasarkan pertimbangan kelemahan kondisi yang ada dan kemungkinan potensi optimal yang dapat dikembangkan, maka penanganan permukiman kumuh di Kelurahan 12 Ulu diarahkan kembali kepada pembangunan permukiman murni melalui peningkatan kualitas perumahan dan lingkungannya.

PRINSIP DASAR PENANGANAN

- Paradigma dari pendekatan ini menempatkan pemerintah dari fungsinya sebagai penyedia (*provider*) menjadi fungsi pemampu (*enabler*). Dengan demikian subyek dari pembangunan ini adalah masyarakat dengan dukungan bersama dari pemerintah dan pihak lain yang terlibat.
- Pembangunan tanpa menggusur, baik secara langsung maupun tidak langsung: masyarakat seharusnya tidak tergusur dari rumah mereka atau kehilangan mata pencaharian sebagai hasil dari proses peremajaan.
- Pencapaian peningkatan standar hidup melalui pembangunan yang menyeluruh. Konsep pembangunan dengan prinsip TRIBINA meliputi Bina

Manusia, sosial ekonomi secara simultan untuk mengatasi kemiskinan.

- Berdasarkan pada kemampuan masyarakat.
- Penerapan subsidi silang untuk memungkinkan masyarakat membiayai pembangunan perumahan dan perbaikan lingkungan.
- Distribusi lahan secara efisien: memastikan efisiensi penggunaan lahan serta pola jaringan infrastruktur, dan menjamin hak kepemilikan tanah bagi masyarakat.
- Prinsip keberlanjutan proyek oleh masyarakat.
- Kemampuan replikasi pembangunan baik secara lokal di Palembang maupun dalam skala nasional.
- Penggalangan sumber daya dan sumber dana dari semua pihak yang terlibat. Pendekatan penanganan dimulai dari bawah yang disinkronisasikan dengan berbagai sumber daya kunci pembangunan sehingga menjadi suatu sinergi yang saling mendukung.



BENTUK PENANGANAN

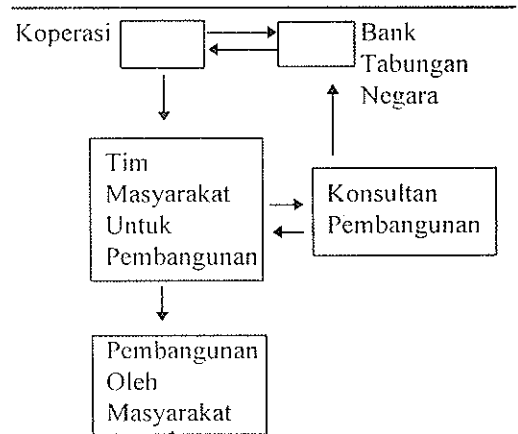
Bentuk penanganan yang dilakukan pada dasarnya adalah membangun kembali lingkungan permukiman melalui pembangunan baru bangunan rumah dan prasarana lingkungannya di atas lahan yang telah ditempati. Penanganan dilakukan dengan konsolidasi lahan (*land consolidation*) melalui penataan ulang dan pembagian persil kapling kembali setelah disisihkan lahan untuk prasarana dan

sarana (jalan, ruang terbuka hijau/taman dan bangunan koperasi).

Penanganan kawasan yang terpengaruh pasang surut dilakukan dengan pembangunan sistem drainase di dalam kawasan melalui pembangunan normalisasi sungai dan pengurugan lahan untuk daerah yang berada jauh dari tepi sungai. Dengan terhindarnya kawasan dari pengaruh pasang surut, maka lahan efektif yang bisa digunakan menjadi lebih luas. Hal inilah yang memungkinkan penataan kapling kembali dapat dilakukan dengan kepadatan bangunan yang rendah dengan telah menyisakan untuk prasarana dan ruang terbuka.

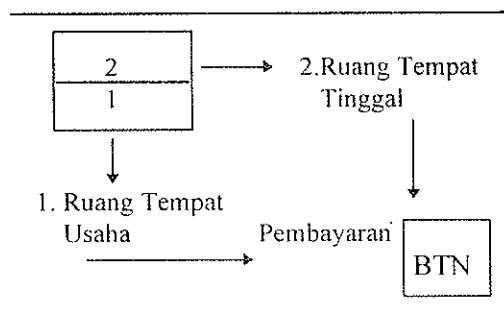
Dalam proses pelaksanaannya, pendekatan PBPM diawali dengan kegiatan survey mandiri (*self-help survey*) untuk mengenali permasalahan dan merumuskan kebutuhan masyarakat sendiri. Kegiatan perencanaan partisipatif (*participatory planning*) merupakan tahap selanjutnya yang digunakan untuk merumuskan pemecahan masalah dan penanganan yang akan dilakukan. Pada awal tahap pelaksanaan konsolidasi, kegiatan pembongkaran rumah dan pembentukan lahan dilakukan oleh masyarakat secara swadaya.

Dalam proses pelaksanaan konstruksi pembangunan rumah, masyarakat bertindak sebagai pemilik kerja (*bowheer*) dengan melakukan pengawasan dan pengelolaan pembangunan sendiri didampingi oleh konsultan pembangunan dalam pembinaan teknisnya.



Pola hubungan pendanaan dari bank kepada masyarakat diperantarai oleh koperasi. Dalam hal ini, koperasi sebagai wakil kelompok masyarakat yang berhubungan langsung dan bertanggung jawab terhadap pengembalian pinjaman kepada BTN.

Disadari adanya keterkaitan yang erat antara kemampuan ekonomi dengan kemampuan memiliki rumah tinggal, maka pendekatan TRIBUNA diterapkan dengan melakukan pembangunan rumah dua lantai dengan memberikan ruang usaha pada lantai bawah untuk kesempatan meningkatkan pendapatan masyarakat. Penggunaan ruang usaha diarahkan untuk pengembangan usaha rumah tangga (warung atau pembuatan krupuk/pempek) dan penyewaan ruang tinggal yang sangat tinggi permintaannya. Hasil peningkatan pendapatan digunakan untuk membiayai pembangunan rumah masyarakat.



Pemecahan masalah pengadaan air bersih dilakukan melalui pembangunan sistem pengolahan air bersih lokal dengan teknologi pasir lambat. Sistem pengolahan ini dilakukan dengan cara swadaya dan swadana masyarakat untuk pengoperasian, pengolahan dan pendistribusiannya. Dengan kapasitas 10 liter/detik saat ini sistem pengolahan telah berhasil mensuplai kebutuhan air bersih standar masyarakat di Kelurahan 12 Ulu ini.

Pemecahan masalah status kepemilikan lahan merupakan bagian terpenting sebelum dilakukannya seluruh rangkaian penanganan. Pengakuan dari pihak Pemerintah Daerah dan peningkatan status menjadi hak milik masyarakat melalui program sertifikasi menjadi penentu ben-

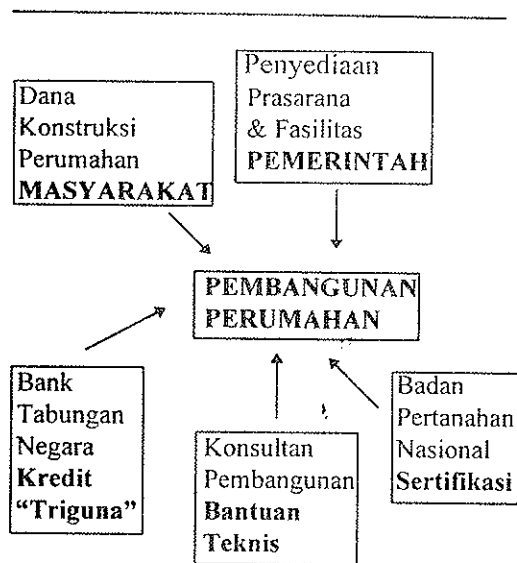
tuk penanganan yang dilakukan di kawasan ini.

KEMITRAAN DALAM PEREMAJAAN

Seperti halnya proyek-proyek Pembangunan Bertumpu Pada Masyarakat (PBPM) lainnya di Indonesia, masyarakat ditempatkan sebagai pelaku utama dalam proses pembangunan. Untuk memampukan masyarakat, peranan Pemerintah Daerah berubah dari penyedia menjadi pemampu/fasilitator. Pihak lain yang aktif di dalam proses pembangunan termasuk di dalamnya adalah PU daerah, BPN (Kantor Pertanahan), BTN (Bank Tabungan Negara, khusus untuk kredit Triguna bagi biaya perumahan murah yang telah dilakukan), dan konsultan pembangunan.

Pola pembangunan perumahan yang digunakan dalam peremajaan ini adalah penggalan semaksimal mungkin peran dan fungsi para pelaku yang dapat terlibat.

- Pembangunan rumah dilakukan secara swadaya oleh masyarakat melalui fasilitas peminjaman dana pembangunan rumah BTN, yang dinamakan "Kredit Triguna".
- Pengadaan lahan oleh masyarakat, dengan didukung peningkatan aspek legal status tanah oleh BPN.
- Masyarakat menyisihkan sebagian lahannya untuk dijadikan ruang infrastruktur (jalan, ruang terbuka, dll.)
- Pengadaan dan pembangunan infrastruktur lingkungan oleh pemerintah dan instansi terkait. Dengan pendekatan perencanaan pengadaan infrastruktur yang dilakukan berdasarkan aspirasi dan kesepakatan masyarakat, maka pelaksanaan pembangunannya dapat dilakukan tanpa perlu memberikan ganti rugi/kompensasi terhadap lahan/bangunan yang terkena pembangunan fisik infrastruktur tersebut.
- Konsultan pembangunan bertindak sebagai perantara/mediator yang berfungsi menjembatani dan mensinkronisasikan seluruh kebutuhan dari para pelaku peremajaan.



DAMPAK PENANGANAN

Penanganan peremajaan di 12 Ulu ini telah berhasil dalam menerapkan berbagai ide dan perangkat baru dalam pembangunan yang bertumpu pada masyarakat di Indonesia, dan dalam berbagai hal merupakan model contoh dari peremajaan permukiman bertumpu pada masyarakat. Penanganan ini dilakukan berangkat dari kesadaran bahwa masalah kekumuhan tidak semata-mata merupakan masalah lingkungan fisik, tetapi mencakup seluruh masalah non-fisik, seperti halnya rendahnya kemampuan ekonomi di antara masyarakat, kurangnya kesadaran akan lingkungan dan sedikitnya sumber-sumber akses masyarakat dalam menangani masalah yang dihadapinya.

Pelaksanaan peremajaan telah mencoba menerapkan beberapa prinsip dan ide yang berkaitan dengan PBPM, TRIBINA dan Keberlanjutan dari program, mencakup persiapan masyarakat (menggunakan survey mandiri dan perencanaan partisipatif), penambahan pendapatan (seperti menyediakan lantai bawah sebagai ruang komersial yang disewakan dalam rencana peremajaan permukiman), dan pendirian mekanisme kelembagaan yang baru untuk memungkinkan pelaksanaan.

Hingga saat ini, telah terbangun lingkungan permukiman terkonsolidasi dengan unit-unit rumah dan prasarana

lingkungannya (jalan, drainase, air bersih dan ruang terbuka).

Pengadaan jaringan air bersih telah berhasil memberikan manfaat bagi masyarakat baik dalam hal peningkatan kesehatan, maupun pengurangan biaya pengadaan air bersih yang biasanya dikeluarkan dari Rp. 20.000,- menjadi Rp. 2000,- per bulan/keluarga. Pada gilirannya penghematan biaya ini akan menjadi pendapatan tambahan bagi masyarakat dalam pengadaan rumah.

Hal yang lebih penting daripada pencapaian fisik adalah hasil dari "proses" pembangunan bertumpu pada masyarakat. Kesadaran masyarakat terhadap masalah lingkungan, dan bagaimana menyelesaikannya telah meningkat. Melalui keterlibatan aktif masyarakat dalam proses pembangunan, masyarakat akan semakin dimampukan dan terjadinya konflik sosial dalam proses pembangunan dapat dicegah. Proyek ini juga telah menciptakan model peremajaan yang baru yang dapat direplikasi di tempat lain.

DAMPAK POLA PEMBANGUNAN DALAM SKALA YANG LEBIH BESAR

Sejak September 1995, pola peremajaan permukiman kumuh yang bertumpu pada masyarakat di Kelurahan 12 Ulu telah menjadi kebijaksanaan Pemerintah Daerah Kotamadya Palembang untuk diterapkan sebagai pola pendekatan penanganan permukiman kumuh dan pengadaan perumahan rakyat di kota ini. Sampai dengan tahun 1995 tengah dipersiapkan replikasi dengan pola yang sama di 21 kelurahan di Kota Palembang.

Kemudahan untuk dilakukannya replikasi pola ini dimungkinkan karena didukung oleh beberapa hal berikut:

- Telah terbentuknya perangkat kelembagaan dalam skala kota yang telah memiliki pengalaman praktis.

- Kesamaan karakteristik dan permasalahan di antara permukiman-permukiman tersebut.
- Telah terbukanya akses masyarakat kepada sumber daya kunci yang ada.
- Dapat dilakukannya *cost recovery* dalam pengadaan rumah, membuat pola pengadaan ini dapat diterapkan oleh masyarakat permukiman kumuh di setiap tempat.

KELEMAHAN DAN KENDALA DALAM PENERAPAN POLA

- Pendekatan pola PBPM merupakan pendekatan yang “dianggap” baru untuk diterapkan dalam pola pelaksanaan pembangunan, walaupun pada hakikatnya jiwa dari pendekatan ini telah jauh dicanangkan dalam pola pembangunan di Indonesia termasuk dalam GBHN. Kesulitan terbesar yang dirasakan adalah merubah pola pendekatan pembangunan (khususnya dalam pengadaan program) yang telah berjalan dari pola *top-down* menjadi pola *bottom-up*, dan merubah pola prosedural yang telah berjalan dalam pengadaan rumah dengan pendekatan sistem suplai selama ini.
- Dibutuhkannya waktu yang lebih lama dan bertahap sebagai konsekuensi penanganan yang berorientasi kepada “proses” dan kesepakatan belum sepenuhnya dipahami oleh para pelaku yang terlibat yang telah terbiasa dengan orientasi pada produk fisik (*product oriented*). Hal ini pada suatu sisi mempengaruhi pasang surutnya “konsistensi” para pelaku dalam menjalani proses penanganannya. Kondisi ini sangat terasa khususnya pada pembangunan infrastruktur yang ditanggung oleh pemerintah, dikaitkan dengan sistem tahun anggaran untuk pendanaan infrastruktur tersebut.

KELEBIHAN POLA PENANGANAN

- Dengan pendekatan PBPM masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan merasa “dipihaki”, sehingga

dengan pola penyusunan program yang *bottom-up* dan partisipatif, memungkinkan terealisasinya program yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat sebenarnya. Hal ini menyebabkan pada saat pelaksanaan tidak menyebabkan konflik sosial dengan pihak masyarakat yang akan menjalani.

- Efisiensi dan keterpaduan program yang akan dilakukan serta ketepatan sasaran dalam menempatkan program sehingga dapat menghemat biaya pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah (khususnya dalam hal penyediaan prasarana).
- Dengan berubahnya paradigma pemerintah menjadi pemampu dan dapat dilakukannya *cost recovery* dalam pengadaan rumah oleh masyarakat sendiri, maka pemerintah akan dapat terus melakukan pengadaan rumah tanpa terhambat dengan keterbatasan dana seperti pada pola penyedia (*provider*).
- Penggalangan sumber dana yang terpadu sesuai dengan peran masing-masing pelaku, memungkinkan dibangunnya rumah oleh masyarakat sendiri dengan biaya yang sangat murah. Sebagai catatan, rumah yang dibangun pada lokasi permukiman 12 Ulu adalah Rumah Sederhana (RS) tipe 30 dan 36 (luas bangunan) dengan biaya Rp. 4,2 juta/unit T.30 dan Rp. 4,8 juta/unit T.36.
- Rendahnya biaya ini dimungkinkan karena masyarakat tidak perlu mengeluarkan biaya untuk pengadaan tanah, subsidi pembangunan infrastruktur oleh pemerintah (yang memang sudah seharusnya), dan tidak dikeluarkannya biaya pengembang yang lazimnya dibebankan pada bangunan rumah dengan pola suplai.

- Dan yang terpenting dalam pola ini adalah timbulnya suatu alternatif baru dalam penanganan permukiman

kumuh di atas tanah milik yang pada gilirannya mampu merubah *image* masyarakat ke arah positif, *bahwa tidak semua permukiman kumuh harus diakhiri dengan penggusuran.*

REFERENSI

1. Handrianto, Dicky. Makalah Kasus Terapan Unggulan (*Best Practice*) tentang Peremajaan Permukiman Kumuh yang Bertumpu Pada Masyarakat.
2. Indonesia National Report for United Nation Conference on Human Settlements, Habitat II, Istanbul, Turkey, 1996.
3. Inpres No. 5 tahun 1990 tentang Peremajaan Permukiman Kumuh di atas Tanah Negara.
4. Konsultan Pembangunan Studio Cilaki 45. Kasus Peremajaan Permukiman Kumuh dengan Pendekatan Pembangunan Yang Bertumpu Pada Masyarakat di Kelurahan 12 Ulu, Palembang.